

Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176-184. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Am 25. Juni 1998 wurde im dänischen Aarhus das UN/ECE-Übereinkommen¹ über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Konvention") unterzeichnet², womit in Bezug auf die in der Konvention geregelten Bereiche wohl eine neue Etappe in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts einhergeht³. Auch die EG gehört zu den Unterzeichnerstaaten und ist derzeit damit beschäftigt, die Rechtsetzungsvorhaben in Angriff zu nehmen bzw. zum Abschluss zu bringen, die sich zur Umsetzung der sich aus der Konvention ergebenden Vorgaben als notwendig erweisen (sollen). Im Folgenden sollen der Umsetzungsbedarf für die Gemeinschaft und die diesbezüglichen Pläne der Kommission auf der Grundlage der sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen (II.) dargestellt (III.) und einer kurzen abschließenden Bewertung unterzogen werden (IV.).

II. Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention

Die sich aus der Aarhus-Konvention⁴ ergebenden Anforderungen⁵ können – abgesehen von den allgemeinen Verpflichtungen⁶ – in drei Bereiche ("Pfeiler") unterteilt werden⁷: Zugang zu

¹ Die Aarhus-Konvention ist also ein regionales Übereinkommen, das im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) ausgearbeitet wurde.

² Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001 der NVwZ. Die Konvention – inzwischen durch 40 Staaten unterzeichnet – ist nach der Ratifikation von 16 Staaten (vgl. Art. 20 I Aarhus-Konvention) am 30.10.2001 in Kraft getreten. Vgl. <http://www.unece.org/env/pp/>.

³ Vgl. zur Einbettung der Aarhus-Konvention in das Umweltvölkerrecht *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.

⁴ Vgl. zur Aarhus-Konvention *Katy Brady*, New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law 28 (1998), 69 ff.; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Daniel Wilsher*, Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects, EPL 2001, 671 (679 ff.); *Scheyli*, ArchVR 2000 (Fn. 3), 217 ff.; *Williams*, elni 2001, 1 ff.; *Zschiesche*, elni

Umweltinformationen (1.), Beteiligung der Öffentlichkeit (2.) und Zugang zu gerichtlicher oder sonstiger Überprüfung (3.).

1. Zugang zu Umweltinformationen

Beim ersten Pfeiler der Aarhus-Konvention (Art. 4-5) ist insbesondere das Einzelnen bzw. der Öffentlichkeit zu gewährende Recht auf Zugang zu Umweltinformationen von Bedeutung (Art. 4 I)⁸. Dieses Recht muss sich insbesondere durch folgende wesentliche Charakteristika auszeichnen, wobei die Anlehnung an die RL 90/313 (Umweltinformationsrichtlinie) der EG⁹ unverkennbar ist:

- Die Aktivlegitimation des Anspruchs ist an kein besonderes Interesse geknüpft (Art. 4 I Ziff. a), so dass das Zugangsrecht zwingend als Popularanspruch auszugestalten ist¹⁰.
- Anspruchsgegner sind "Behörden". Hierunter fallen nach Art. 2 II nicht nur eigentliche Instanzen der öffentlichen Verwaltung (auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene, wobei diese unabhängig von ihren konkreten Aufgaben durchgehend verpflichtet werden), sondern darüber hinaus auch Private, soweit sie öffentliche Zuständigkeiten oder Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen¹¹.
- Gegenstand des Anspruchs sind Umweltinformationen. Dieser Begriff – der letztlich für die inhaltliche Reichweite des Informationsanspruchs entscheidend ist – erfasst praktisch jede erdenkliche Information mit Umweltbezug (Art. 2 III)¹².

1/2002, 21 ff.; *Michael Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.

⁵ Wobei schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen ist, dass aus zahlreichen in der Konvention verankerten "Pflichten" an sich kaum Vorgaben für die Vertragsstaaten abgeleitet werden können, da sie nicht hinreichend präzisiert sind, so dass ihnen kein normativ verbindlicher Charakter zukommen kann und sie daher eher als Postulate bezeichnet werden können. Vgl. mit Hinweisen auf einige Beispiele *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 26.

⁶ Art. 3 Aarhus-Konvention sind im Wesentlichen (der Vorgabe, die Vertragsparteien möchten die sich für die Umsetzung als notwendig erweisenden Maßnahmen treffen, kommt wohl kein eigenständiger Gehalt zu) Garantien zugunsten von Personen, die ihre aus der Konvention fließenden Rechte geltend machen, zu entnehmen. Vgl. hierzu *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 27 f.; *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002, 314.

⁷ Nicht berücksichtigt werden sollen im Folgenden Art. 10 ff. Aarhus-Konvention, die verschiedene formelle und institutionelle Bestimmungen enthalten und für den Handlungsbedarf der Vertragsstaaten kaum relevant sind.

⁸ Daneben werden auch einige Verpflichtungen der Vertragsparteien statuiert, die sicherstellen sollen, dass dieser Zugang auch effektiv ist, insbesondere dass die Behörden über geeignetes Informationsmaterial verfügen (Art. 5). Hierzu *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 35 ff.

⁹ ABl. 1990 L 158, 56. Vgl. auch die inhaltliche Gegenüberstellung der diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 90/313 bei *Mark Eric Butt*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001, insbes. 68 ff., 127 ff.

¹⁰ Es wird nämlich auf die "Öffentlichkeit" im Sinn des Art. 2 IV abgestellt. Damit werden sowohl einzelne als auch mehrere natürliche oder juristische Personen erfasst.

¹¹ Ausführlich mit näherer Begründung *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 29 f.

¹² Ausführlich hierzu *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 30 ff.

- In Bezug auf die Form (bzw. das Medium) wird jede technisch mögliche Variante der Informationsspeicherung (schriftliche, mündliche, elektronische oder sonstige Form) erfasst¹³.
- Im Hinblick auf die Modalitäten des Informationszugangs wird der Ermessensspielraum der Behörden insofern eingeschränkt, als die Informationen grundsätzlich in der verlangten Form zu übermitteln sind, es sei denn, sie stünden der Öffentlichkeit schon in anderer Form zur Verfügung (Art. 4 I). Allerdings kann sich die Behörde unter Angabe von Gründen für eine andere Art der Zugänglichmachung entscheiden (Art. 4 I Ziff. b). Das damit zum Ausdruck kommende Regel-Ausnahme-Verhältnis legt es nahe, dass nur dann von der verlangten Form abgewichen werden darf, wenn diese für die Behörde nicht zumutbar oder aber mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre.
Die Behörden müssen dem Antrag grundsätzlich innerhalb einer Frist von einem Monat entsprechen (Art. 4 II). Für die Übermittlung der ersuchten Informationen darf eine angemessene Gebühr erhoben werden (Art. 4 VIII).
- Die Konvention zählt fakultative Informationsverweigerungsgründe bzw. Ausnahmetatbestände abschließend auf (Art. 4 III, IV). Diese sind eng auszulegen, wobei insbesondere das öffentliche Interesse an einer Offenlegung sowie die konkrete Bedeutung dieser Informationen im Zusammenhang mit Emissionen zu berücksichtigen sind (Art. 4 IV, am Ende). Damit wird wohl Bezug auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip genommen, wobei aber die in diesem Rahmen erforderliche Abwägung zwischen den von den Ausnahmetatbeständen erfassten Interessen und dem Recht auf Informationszugang insofern teilweise "vorweggenommen" ist, als im Zweifel das Recht auf Informationszugang stärker zu gewichten ist. Die Ausnahmetatbestände entsprechen – teilweise sogar wörtlich – weitgehend denjenigen, die in Art. 3 II, III RL 90/313 enthalten sind. Daher kann für die Auslegung der Ausschlussgründe auf Untersuchungen zu dieser Richtlinie zurückgegriffen werden¹⁴.

2. *Beteiligung der Öffentlichkeit*

Der zweite Pfeiler der Konvention (Art. 6-8) sieht in drei verschiedenen Konstellationen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor.

¹³ Allerdings muss die Information in irgendeiner Form auf einem Datenträger festgehalten sein, so dass "nur" im menschlichen Gehirn – der kein "Datenträger" im Sinne der Konvention ist – enthaltene Informationen, wie z.B. behördliche Würdigungen oder Erläuterungen (immer, soweit sie nicht ihrerseits auf Datenträgern festgehalten sind), nicht unter den Begriff der Umweltinformation fallen. Vgl. zu der entsprechenden Rechtslage auf der Grundlage der RL 90/313 VG Schleswig-Holstein, ZUR 1996, 96 ff.; kritisch hierzu allerdings *Schrader*, ZUR 1996, 98 (99 f.).

¹⁴ Vgl. ausführlich *Astrid Epiney/Hanspeter Pfenniger/Reto Gruber*, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz. Neuere Entwicklungen und ihre Implikationen, 1999, 93 ff., m.w.N.

a) Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

Art. 6 I (i.V.m. Anhang I) bezieht sich auf die (am weitesten gehende) Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten¹⁵ und unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Arten von Tätigkeiten: jene, bei denen obligatorisch eine solche Beteiligung möglich sein muss, und jene, bei denen dies dann gewährleistet werden muss, wenn sie (nach innerstaatlichem Recht) erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können¹⁶.

Zu beteiligen ist allerdings nicht jedermann, sondern nur die "betroffene Öffentlichkeit". Hierzu gehört nach Art. 2 V die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit sowie ganz allgemein jene Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat. Ausschlaggebend ist also offenbar – in Abgrenzung zur (allgemeinen) Öffentlichkeit – eine Art spezifische Betroffenheit. Nach dem zweiten Halbsatz wird dabei bei Verbänden ("Nicht-Regierungsorganisationen"), die sich für Umweltschutzbelange einsetzen, von vornherein eine solche Betroffenheit angenommen. Allerdings können die Mitgliedstaaten an solche Verbände weitere Anforderungen stellen, wobei dies – im Sinne der effektiven Wirksamkeit der Bestimmung – so zu verstehen sein dürfte, dass die Vertragsstaaten zwar gewisse Verfahren (etwa für die Anerkennung solcher Verbände) vorsehen können, ein grundsätzlicher Ausschluss von (bestimmten) Verbänden aus der betroffenen Öffentlichkeit jedoch unzulässig wäre, würde der Bestimmung doch ansonsten jegliche praktische Wirkung genommen werden¹⁷.

Bei der Entscheidung über das zur Debatte stehende Vorhaben muss das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung auch tatsächlich eine angemessene Berücksichtigung finden (Art. 6 VIII). Diese Verpflichtung dürfte in erster Linie vor dem Hintergrund zu sehen sein, dass einer Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann ein Sinn zukommen kann, wenn die Ergebnisse auch in irgendeiner Form zur Kenntnis genommen werden¹⁸, wobei den Behörden hier aber ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum verbleiben dürfte.

Insgesamt sind der Konvention denn auch in Bezug auf die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum präzise Vorgaben zu entnehmen, so dass die inhaltliche Tragweite dieser Verpflichtung der Vertragsparteien dahingehend zusammengefasst werden

¹⁵ Es geht also um das diesbezügliche behördliche Verhalten in der Form von Genehmigungen oder sonstigen Verwaltungsentscheidungen.

¹⁶ Zu den damit aufgeworfenen Fragen und für einen Vergleich mit anderen Abkommen sowie Regelungen *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 4), 13 ff.

¹⁷ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 II eine Pflicht zur Information der betroffenen Öffentlichkeit statuiert, die eine unabdingbare Voraussetzung für die Beteiligung darstellt.

¹⁸ Damit dürfte eine bloße Kenntnisnahme im Hinblick auf die Effektivität der Berücksichtigungspflicht nicht ausreichen. Vielmehr müssen sich die Behörden auch mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung sachlich auseinandersetzen. Die "angemessene Berücksichtigung" im Sinne des Art. 6 VIII ist demnach so zu verstehen, dass die Behörden eine sachliche Einbeziehung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Abwägung vorzunehmen haben, die sich grundsätzlich auch auf das Endergebnis der Anlagenzulassung auswirken können muss.

kann, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten ist, die Modalitäten aber weitgehend den Vertragsstaaten überlassen bleiben.

b) Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Art. 7 sieht die Mitwirkung der Öffentlichkeit im Rahmen von Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug vor. Hierunter dürften im Wesentlichen politische Planungsinstrumente fallen, die in der Regel (nur) verwaltungsinterne Wirkung entfalten, werden doch konkrete Entscheidungen (mit Außenwirkung) von Art. 6 und exekutive sowie andere allgemein anwendbare rechtsverbindliche normative Instrumente von dem nachfolgenden Art. 8¹⁹ erfasst. In Bezug auf die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzelnen ist zwischen zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden (Art. 7)²⁰:

- Bei Plänen und Programmen haben die Vertragsparteien "angemessene praktische und/oder andere Vorkehrungen" für eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei deren Vorbereitung zu treffen, wobei keine irgendwie gearteten Anforderungen an diese Vorkehrungen gestellt werden, sondern lediglich ein transparenter und fairer Rahmen verlangt wird. Letztlich geht es damit nur um das Prinzip einer irgendwie gearteten Beteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen, so dass die rechtliche Tragweite dieser Verpflichtung denkbar gering sein dürfte.
- Bei umweltbezogenen Politiken hat sich jede Vertragspartei – "soweit dies angemessen ist" – (nur) zu bemühen, "Möglichkeiten für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen". Eine Rechtspflicht zu einem bestimmten Verhalten dürfte sich aus dieser Bestimmung nicht ergeben.

Die Bestimmung der im jeweiligen Fall beteiligungsberechtigten Öffentlichkeit liegt im Gestaltungsspielraum der zuständigen nationalen Behörden, wobei allerdings die Ziele des Übereinkommens zu berücksichtigen sind.

c) Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten

Art. 8 betrifft die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung bestimmter normativer Vorgänge. Der Anwendungsbereich der Vorschrift erstreckt sich auf alle allgemein anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können. Allerdings müssen sich die Vertragsparteien nur "bemühen", eine derartige Beteiligung zu "fördern", und bestimmte Massnahmen "sollten" nur ergreifen

¹⁹ Vgl. noch sogleich unten II.2.c).

²⁰ Wobei allerdings im Unklaren bleibt, nach welchen Kriterien diese Unterscheidung im Einzelnen vorzunehmen ist.

werden²¹, so dass der Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Bereich keine normativ hinreichend konkretisierbare Rechtspflicht zu entnehmen sein dürfte.

3. Zugang zu Überprüfungsverfahren

Der dritte Bereich der Aarhus-Konvention (Art. 9) bezieht sich auf den Zugang zu gerichtlichen Verfahren (oder ähnlichen, durch neutrale Instanzen vorgenommenen Überprüfungsmechanismen) in bestimmten Umweltbelangen. Art. 9 unterscheidet dabei zwischen dem Zugang zu Überprüfungsverfahren im Hinblick auf die Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen nach Art. 4 (a), in Bezug auf in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallende Entscheidungen (b), in Bezug auf Verletzungen weiterer relevanter Vorschriften der Konvention (c) sowie auf Verstöße gegen innerstaatliches Umweltrecht (d)²².

a) Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen von Art. 4

Nach Art. 9 I Aarhus-Konvention muss die (mögliche) Verletzung der sich aus Art. 4 ergebenden Rechte in einem Überprüfungsverfahren nach den Vorgaben des Art. 9 geltend gemacht werden können. Legitimiert ist "jede Person", die eine Verletzung ihres Informationsanspruchs behauptet, so dass der Zugang zu den Rechtsmitteln insofern voraussetzungslos ist, als er an kein besonderes Interesse geknüpft ist²³. Das Verfahren kann vor einem ordentlichen Gericht oder aber vor einem anderen Organ stattfinden, sofern letzteres in seiner Funktion unabhängig und unparteiisch ist und auf einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage beruht (Art. 9 I Uabs. 1)²⁴. Für die Behörde, die im Besitz der Informationen ist, die Gegenstand des geltend gemachten Anspruchs bilden, entfaltet die endgültige Entscheidung bindende Wirkung (Art. 9 I Uabs. 3). Die Gründe, die zur Entscheidung der

²¹ Allenfalls könnte man hier den Grundsatz einer irgendwie gearteten Einbeziehung der Öffentlichkeit beim Gesetzgebungsverfahren verankert sehen.

²² Im Übrigen sind bei allen Überprüfungsverfahren verschiedene allgemeine Vorgaben zu beachten, Art. 9 IV, V Aarhus-Konvention. Vgl. die Zusammenstellung bei *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 322 f.

²³ Damit schließt die Regelung des Zugangs zu Rechtsmitteln denn auch in logischer Weise an die ebenfalls voraussetzungslose Verankerung des Anspruchs auf Informationszugang durch Art. 4 I lit. a Aarhus-Konvention an.

²⁴ Sieht das innerstaatliche Recht eine Überprüfung durch ein ordentliches Gericht vor, so muss gemäß Art. 9 I Uabs. 2 außerdem zusätzlich die Möglichkeit gegeben sein, die behauptete Verletzung des Informationsanspruchs durch eine andere neutrale Instanz im erwähnten Sinn oder in einem schnellen, gesetzlich festgelegten und zumindest kostengünstigen verwaltungsinternen Verfahren überprüfen zu lassen. Durch diese zusätzliche Anforderung soll offenbar sichergestellt werden, dass der Anspruch auf ein Überprüfungsverfahren nicht dadurch ineffektiv wird, dass ein gerichtliches Verfahren (zu) viel Zeit beansprucht und (zu) hohe Kosten verursacht.

überprüfenden Instanz geführt haben, sind jedenfalls dann schriftlich darzulegen, wenn der Zugang zu den verlangten Umweltinformationen abgelehnt wird (Art. 9 I Uabs. 3).

b) Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf unter Art. 6 fallende Entscheidungen

Nach Art. 9 II Aarhus-Konvention ist – unter bestimmten Voraussetzungen – ein Zugang zu ordentlicher gerichtlicher oder anderweitiger unabhängiger Überprüfung auch in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen zu gewährleisten. Gegenstand dieser Verpflichtung – wie auch schon der Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit – sind damit nicht nur die behördlichen Entscheidungen über die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, sondern auch sonstige Tätigkeiten, wenn sie gemäß innerstaatlichem Recht "erhebliche Auswirkungen" auf die Umwelt entfalten können (Art. 6 I Ziff. b).

Diese Formulierung erinnert an die in der gemeinschaftlichen UVP-Richtlinie (RL 85/337) getroffene Unterscheidung zwischen obligatorisch der UVP zu unterstellenden Anlagen und den übrigen Anlagen²⁵. Ein allgemeiner Ausschluss der fakultativen Projekte entspricht dabei jedenfalls nicht den Anforderungen der Richtlinie, da damit nicht den potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt Rechnung getragen werden kann²⁶. Dieser Gedanke lässt sich auch auf die Aarhus-Konvention übertragen: Zwar wird den Vertragsstaaten hier ein weiterer Gestaltungsspielraum eröffnet, wird doch auf das innerstaatliche Recht verwiesen; jedenfalls ein allgemeiner Ausschluss der nicht in Anhang I aufgeführten Projekte von der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre aber nicht mit den Vorgaben der Konvention vereinbar, da Art. 6 eben auch vorsieht, dass sein Anwendungsbereich immer dann eröffnet sein muss, wenn die entsprechenden Projekte erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können.

Art. 9 II schränkt allerdings – im Unterschied zu Art. 9 I – die Aktivlegitimation Einzelner ein:

- Zwar sieht Art. 9 II Uabs. 1 Ziff. a) grundsätzlich vor, dass der Zugang zu Überprüfungsverfahren hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von unter Art. 6 fallenden Entscheidungen für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit²⁷, die ein ausreichendes Interesse haben, offenstehen muss, so dass (zunächst) kein Bezug auf ein die Notwendigkeit des Vorliegens eines rechtlich geschützten Interesses genommen wird.
- Allerdings kann die Klagelegitimation auch von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden, wenn dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist (Art. 9 II Uabs. 1 Ziff. b).

²⁵ Hierzu *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 1997, 172 f.

²⁶ EuGH, Rs. C-301/95, Slg. 1998, I-6135.

²⁷ Zur "betroffenen Öffentlichkeit" nach Art. 2 V Aarhus-Konvention gehört die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit sowie diejenige Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat. Nach dem zweiten Halbsatz wird dabei bei Verbänden, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen, von vornherein ein solches Interesse angenommen, letzteres allerdings unter dem Vorbehalt, dass derartige Verbände weitere, nach innerstaatlichem Recht geforderte Voraussetzungen erfüllen.

Letztlich bleibt es somit den Vertragsparteien überlassen, für die Legitimation zu den entsprechenden Verfahren ein tatsächliches oder (weitergehend) ein rechtlich geschütztes Interesse zu verlangen, wobei aber (immerhin) der Rechtsschutz in den erfassten Umweltbelangen nicht hinter dem in anderen Bereichen zurückbleiben darf. Folgerichtig ist es daher, dass in Bezug auf die Beantwortung der Frage, was als ausreichendes Interesse sowie als Rechtsverletzung anzusehen ist, auf die Bestimmungen des nationalen Rechts verwiesen wird (Art. 9 II Uabs. 3). Allerdings darf diese Maßgeblichkeit des nationalen Rechts nicht dazu führen, dass das Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren zu gewähren, beeinträchtigt wird. Schließen kann man daraus nur, dass ein effektiver Zugang zu einem derartigen Verfahren unter den in der Konvention vorgesehenen Voraussetzungen gewährleistet werden muss. Die den Vertragsstaaten eröffnete Möglichkeit, auf eine "Rechtsverletzung" abzustellen, ermöglicht es ihnen aber im Ergebnis, den gerichtlichen Zugang zu beschränken, obliegt doch die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen ein Recht gegeben ist, dem nationalen Recht. Damit entsprechen auch grundsätzlich sehr enge Zugangsmechanismen – wie etwa die in Deutschland in Anknüpfung an Art. 42 II VwGO entwickelte "Schutznormtheorie"²⁸ – den Anforderungen der Konvention.

Die Vorgaben der Konvention in Bezug auf Verbandsklagen gehen aber einiges weiter: So wird ausdrücklich festgehalten, dass – im Hinblick auf die Zielsetzung der Gewährleistung eines möglichst breiten Zugangs zu den fraglichen Überprüfungsverfahren – Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen und allfällige zusätzliche Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts erfüllen²⁹, als potenzielle Trägerinnen der entsprechenden Rechte legitimiert sind bzw. sein müssen, sowohl ein ausreichendes (tatsächliches) Interesse als auch eine Rechtsverletzung geltend zu machen (Art. 9 II Uabs. 3). Diese Bestimmung setzt letztlich dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten bei der Bestimmung dessen, was ein ausreichendes Interesse ist und was nach innerstaatlichem Recht als Rechtsverletzung anzusehen ist, Grenzen: Denn die Verbände müssen als solche grundsätzlich in der Lage sein, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Damit geht die Konvention im Ergebnis von der Zulässigkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage aus³⁰. Der Umstand, dass die Umweltorganisationen nur potenziell zur Klage

²⁸ Hierzu *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 29 ff.

²⁹ Dies im Sinne von Art. 2 V.

³⁰ A.A. aber *Robert Seelig/Benjamin Gündling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht. Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und surpanationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033 (1039 f.), die in erster Linie damit argumentieren, dass in Art. 9 II eben gerade die Möglichkeit eingeführt worden sei, auch eine Rechtsverletzung für die Legitimation zu verlangen, was auf eine deutsche Initiative zurückgehe, so dass die Aarhus-Konvention so auszulegen sei, dass bei § 42 II VwGO keine Änderungen erforderlich seien. Er folgert hieraus, dass die Konvention davon ausgehe, dass "der Mitgliedstaat selbst festlegt, an welche Voraussetzungen er den gerichtlichen Zugang koppelt" (1040). Dieser Ansatz dürfte nicht nur in klarem Widerspruch zum Wortlaut des Art. 9 II Uabs. 3 stehen (wo eben klar zwischen der Legitimation Einzelner und derjenigen von Verbänden unterschieden wird), sondern auch der Verpflichtung zur Gewährung gerichtlichen Zugangs in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen jegliche

befugt sein müssen, erlaubt es den Vertragsstaaten aber, hier gewisse Einschränkungen vorzusehen, etwa in Bezug auf die Ansässigkeit oder Tätigkeiten der Organisation in bestimmten Gebieten. Hingegen steht ein grundsätzlicher Ausschluss der Klagebefugnis von Verbänden im Gefolge einer entsprechenden (engen) Definition dessen, was als "Rechtsverletzung" anzusehen ist, nicht mit den Vorgaben der Konvention in Einklang.

Ist die Klagelegitimation gegeben, erfassen die zuzulassenden Rügen – womit auch der Prüfungsumfang der Gerichte bestimmt wird – nicht (nur) die Überprüfung der ordentlichen Durchführung des Beteiligungsverfahrens, sondern auch die inhaltliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit einer in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallenden Entscheidung selbst (Art. 9 II Aarhus-Konvention). Aufgeworfen wird damit die Frage, ob diese Bestimmung eine umfassende Legalitätskontrolle und -überprüfung in dem Sinn verlangt, dass das Gericht alle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der in Frage stehenden Entscheidung auch prüfen muss; dies implizierte einen denkbar weiten Prüfungsumfang. Im Ergebnis dürfte diese Schlussfolgerung jedoch zu weit gehen: Denn die Aktivlegitimation darf ja – wie erwähnt – an die Geltendmachung eines rechtlich geschützten Interesses geknüpft werden, für dessen Vorliegen dann das nationale Recht maßgeblich ist. Dies aber impliziert offenbar auch die Möglichkeit einer entsprechenden Einschränkung des Prüfungsumfangs, so dass es widersprüchlich sein dürfte, ansonsten allgemein einen solch weiten Prüfungsmaßstab zugrunde zu legen. Damit bleibt aber die Frage, inwieweit sich Prüfungsmaßstab und -dichte aus der Konvention ergeben. Vor dem Hintergrund des Regelungsgehalts und der Zielsetzung der Konvention – die sich auf die Modalitäten des gerichtlichen Zugangs konzentrieren – und der als solcher nicht sonderlich präzisen Formulierung des Art. 9 II sowie der unterschiedlichen diesbezüglichen Konzeptionen in den Unterzeichnerstaaten dürfte sich der Gehalt des Art. 9 II darauf beschränken, dass jedenfalls die Überprüfung der Verletzung der nach nationalem Recht zulässigerweise geltend gemachten Rechtsbeeinträchtigungen (im Falle des Art. 9 II Ziff. b) möglich sein muss. Ansonsten (d.h. im Falle des Art. 9 II Ziff. a) sowie bei Verbandsklagen) muss die (effektive) Überprüfung der Einhaltung der materiellen und verfahrensmäßigen Vorgaben, die sich auf den Schutz der Umwelt bzw. die Einbeziehung entsprechender Interessen beziehen, gewährleistet sein. Dies bedeutet immerhin auch, dass die Einhaltung bestimmter materieller und verfahrensmäßiger Anforderungen nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen ausgeschlossen werden kann und damit der gerichtliche Zugang ineffektiv wird. Im Übrigen sind der Konvention keine

praktische Wirksamkeit nehmen: Denn letztlich beschränkte sich bei dieser Auslegung die Tragweite der Konvention darauf zu bestätigen, dass jeder Vertragsstaat die ihm genehmen Regelungen in Bezug auf den gerichtlichen Zugang festlegt. Warum dann eine Regelung in der Konvention notwendig sein soll, bleibt im Dunkeln. Ganz abgesehen davon, steht eine solche "zugangsfeindliche" Auslegung in klarem Widerspruch zu dem in der Präambel und in Art. 9 II Uabs.2 zum Ausdruck gekommenen Ziel, der Öffentlichkeit einen möglichst weiten Zugang einzuräumen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass jedenfalls der Hinweis auf den Willen eines Vertragsstaates nicht in jedem Fall maßgeblich für die Vertragsauslegung sein kann.

Aussagen über die Konsequenzen einer ggf. festgestellten Rechtswidrigkeit der Entscheidung zu entnehmen³¹.

- c) Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf sonstige in den Anwendungsbereich des Abkommens fallende Vorschriften

Falls das jeweilige innerstaatliche Recht entsprechende Rügemöglichkeiten vorsieht, kann sich der Zugang zu einem gerichtlichen oder anderen Überprüfungsverfahren außerdem auch auf die Rechtmäßigkeit sonstiger in den Anwendungsbereich des Abkommens fallender Verhaltensweisen erstrecken (Art. 9 II Uabs. 2). Die Vertragsparteien sind also einerseits frei, entsprechende Möglichkeiten zu schaffen; wenn sie dies tatsächlich tun, so sind sie andererseits an die Mindeststandards von Art. 9 II gebunden³².

- d) Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen innerstaatlichen Umweltrechts

Schließlich sieht Art. 9 III die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlichen oder verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren bei (sonstigen) Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht vor. Diese Möglichkeit muss zusätzlich zu den Verfahren nach Art. 9 I, II vorhanden sein und darf allfälligen solchen Verfahren nicht zum Nachteil gereichen. Der Konvention sind aber keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten prozeduralen Ausgestaltung, insbesondere im Hinblick auf die Aktivlegitimation, zu entnehmen. Vorgegeben ist einzig die grundsätzliche Pflicht, derartige Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, "Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen, anzufechten". Damit dürften die innerstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzmöglichkeiten in der Regel den Anforderungen dieser Bestimmung genügen³³.

³¹ Die Vorgaben hinsichtlich der Anforderungen an das Überprüfungsorgan sind – mit Ausnahme des ggf. zusätzlichen Erfordernisses eines verwaltungsinternen oder -externen Prüfungsverfahrens bei der Zuständigkeit eines Gerichts – entsprechend den Garantien für den Fall der Verletzung von Informationsansprüchen ausgestaltet. Auch hier kann also das Überprüfungsverfahren sowohl vor einem ordentlichen Gericht als auch vor einem anderen Organ, das die Kriterien der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit erfüllt und auch eine Verwaltungsbehörde sein kann (Art. 9 II Uabs. 4), stattfinden (Art. 9 II Uabs. 2). Es bleibt den Vertragsstaaten unbenommen, die Ausschöpfung des gemäß dem innerstaatlichen Verfahrensrecht vorgeschriebenen Instanzenzuges im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege zu verlangen, bevor ein Zugang zu einem Gerichtsverfahren eröffnet ist (Art. 9 II Uabs. 4).

³² In diesem Fall kommen dann die gleichen Modalitäten zum Tragen wie beim Zugang zu Überprüfungsverfahren bei der Geltendmachung der Rechtswidrigkeit von in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallenden Entscheidungen.

³³ So dass dieser Bestimmung kaum eine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte. A.A. aber offenbar, ohne nähere Begründung, *Butt*, (Aarhus-Konvention (Fn. 9), 64 f.

Letztlich ergibt sich damit aus Art. 9 III Aarhus-Konvention nur, dass grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher³⁴ Rechtsschutz gegen Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts eröffnet sein muss. Die Voraussetzungen und Modalitäten aber sollen sich nach innerstaatlichem Recht bestimmen, so dass hier dem Spielraum der Mitgliedstaaten, einschränkende Zugangskriterien zu definieren, kaum Grenzen gesetzt sein dürften. Diese Auslegung des Art. 9 III Aarhus-Konvention drängt sich auch angesichts seines systematischen Zusammenhangs mit Art. 9 I, II Aarhus-Konvention auf: Diese Bestimmungen enthalten einige Präzisierungen, unter welchen Voraussetzungen eine Klagelegitimation gegeben sein muss, und sie beziehen sich auf in den Anwendungsbereich der Konvention fallende Aspekte. Wenn nun schon in Art. 9 II Aarhus-Konvention jedenfalls bei Klagen Einzelner im Grundsatz die im nationalen Recht vorgesehenen Zugangsbeschränkungen aufrecht erhalten werden können, erscheint es nicht schlüssig, bei Art. 9 III Aarhus-Konvention – der ja (nur) ganz allgemein den Zugang zu Überprüfungsverfahren im Falle der Verletzung innerstaatlichen Umweltrechts betrifft – von der Existenz weitergehender Vorgaben auszugehen, zumal Art. 9 III Aarhus-Konvention explizit darauf Bezug nimmt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit "etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen" müssen.

4. *Zusammenfassung*

Damit können die der Aarhus-Konvention zu entnehmenden rechtlich verbindlichen Vorgaben in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Jeder natürlichen oder juristischen Person (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen ist - nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten - ein subjektives Recht auf Zugang zu Umweltinformationen einzuräumen, das unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse besteht (Art. 4 I). Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 III, IV).
- Bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können, ist eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vorzusehen; zudem ist die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu informieren. Die Modalitäten der Beteiligung selbst stehen weitgehend im Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten (Art. 6 i.V.m. Anhang I). Bei umweltbezogenen Plänen und Programmen ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, wobei sowohl die Art und Weise dieser Beteiligung als auch der Kreis der hier einbezogenen Öffentlichkeit von den Vertragsstaaten zu bestimmen ist (Art. 7).

³⁴ Aber auch zivilgerichtlicher Rechtsschutz (in Bezug auf das Verhalten von Privatpersonen).

- Hinsichtlich der Vorgaben der Konvention in Bezug auf den gerichtlichen Zugang sind folgende Aspekte zentral:
 - Gegen die Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4) muss der Rechtsweg offenstehen (Art. 9 I).
 - Die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können (vgl. Anhang I), muss einem Überprüfungsverfahren zugänglich sein, wobei allerdings das Vorliegen eines rechtlich geschützten Interesses verlangt werden kann. Eine Verbandsklage muss aber grundsätzlich möglich sein.
 - Schließlich muss gegenüber Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grundsätzlich ein Überprüfungsverfahren eröffnet sein.
 - Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass der Konvention keine Vorgaben über die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle und damit die Kontrolldichte zu entnehmen sind. Immerhin kann hier aber auf den in der Konvention mehrmals erwähnten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Beachtung umweltrechtlicher Bestimmungen hingewiesen werden, so dass im Ergebnis eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit in Bezug auf die Einhaltung der dem Umweltschutz dienenden rechtlichen Vorgaben (materieller und verfahrensrechtlicher Natur) gewährleistet werden muss.

III. Zu den Implikationen der Aarhus-Konvention für die EG

Im Falle der Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Europäische Gemeinschaft muss diese den sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen nachkommen. Hier ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden:

- Einerseits ist den Anforderungen der Konvention auf der Ebene der Gemeinschaft selbst Rechnung zu tragen (1.).
- Andererseits wird die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten verpflichten muss, insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien die Vorgaben der Konvention zu beachten (2.).

1. Auf Gemeinschaftsebene

Jedenfalls ist die Gemeinschaft (im Falle ihrer Ratifikation der Aarhus-Konvention) verpflichtet, den Vorgaben des Abkommens in Bezug auf die Gemeinschaftsebene nachzukommen. Allerdings dürfte die konkrete Tragweite der Konvention hier eher begrenzt ausfallen:

- Die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird schon deshalb kaum relevant werden, weil die Gemeinschaft nicht die Kompetenz besitzt, die in Art. 6 Aarhus-Konvention erwähnten Tätigkeiten zu genehmigen; diese liegt vielmehr bei den Mitgliedstaaten. Man könnte sich hier allenfalls fragen, ob auch Finanzierungsentscheidungen, also z.B. die Entscheidung der Kommission, ein bestimmtes Projekt mit Mitteln des Kohäsionsfonds zu unterstützen³⁵, ebenfalls von Art. 6 Aarhus-Konvention erfasst wird. Im Ergebnis dürfte dies jedoch zu verneinen sein: Denn Art. 6 Aarhus-Konvention spricht ausdrücklich von "Entscheidungen darüber (...), ob die (...) Tätigkeiten zugelassen werden", und Finanzierungshilfen stellen eben gerade keine solchen Zulassungsentscheidungen dar. Im Übrigen sind bei der Entscheidung über eine (Gemeinschafts-) Mitfinanzierung regelmäßig auch andere Aspekte als diejenigen, die sonst bei der Genehmigung potenziell umweltgefährdender Tätigkeiten relevant sind, zu berücksichtigen, so dass auch die Zielsetzungen beider Arten von Entscheidungen differieren und es daher wohl über die inhaltliche Reichweite der Konvention hinausginge, alle möglichen, mit der Genehmigung der entsprechenden Tätigkeit in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang stehenden hoheitlichen Entscheidungen in den Anwendungsbereich des Art. 6 Aarhus-Konvention einzubeziehen.

Art. 7, 8 Aarhus-Konvention weisen einen so schwachen normativen Gehalt auf³⁶, dass die derzeit auf Unionsebene bestehenden Mechanismen den sich aus diesen Bestimmungen allenfalls ergebenden Vorgaben genügen.

- In Bezug auf den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren sind für die unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallenden Entscheidungen letztlich parallele Erwägungen einschlägig, und den (spärlichen) Anforderungen des Art. 9 III Aarhus-Konvention dürfte die Gemeinschaftsrechtsordnung ebenfalls genügen.

Damit bleibt für den Umsetzungsbedarf auf Gemeinschaftsebene im Wesentlichen der Zugang zu Umweltinformationen und die Gewährleistung des Rechtsweges in Bezug auf diesbezügliche (ablehnende) Entscheidungen übrig. Auf Gemeinschaftsebene ist hier (inzwischen) die VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission³⁷ einschlägig. Diese Verordnung garantiert in Art. 2 I einen Anspruch Einzelner auf Zugang zu bei den verpflichteten Organen vorhandenen Dokumenten, der als "Jedermannsrecht" ausgestaltet ist, und von dem nur aufgrund von in der Verordnung abschließend aufgeführten Gründen Ausnahmen zugelassen sind³⁸. Diese Verordnung dürfte im Wesentlichen den Anforderungen der Aarhus-Konvention

³⁵ Vgl. VO 1164/94. Hierzu *Astrid Epiney*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., 2001, Rdnr. 1126.

³⁶ S.o. II.2.b), c).

³⁷ ABl. Nr. L vom 31.5.2001, 43.

³⁸ Vgl. ausführlich zur VO 1049/2001 *Astrid Epiney*, in Jürgen Fluck/Andreas Theuer (Hrsg.), Umweltinformationsrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, D (im Erscheinen); s. auch *Alasdair Roberts*, Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union, EPL 2002, 255 (265 ff.).

entsprechen, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass bei einigen Aspekte zumindest ein gewisser Klarstellungsbedarf besteht:

- Die Anspruchsberechtigung entspricht grundsätzlich den Vorgaben der Konvention, handelt es sich doch um ein unabhängig von irgendwelchen Interessen bestehendes Recht. Allerdings ist insofern auf eine Differenz zur Aarhus-Konvention hinzuweisen, als gemäß Art. 2 I VO 1049/2001 der Zugangsanspruch obligatorisch nur UnionsbürgerInnen und Personen mit (Wohn-) Sitz in der EU zu gewähren ist, während die Zugangsberechtigung sonstiger Personen von den Organen nur gewährt werden kann. Diese Formulierung des Art. 2 I VO 1049/2001 dürfte jedoch nicht als solche mit der Aarhus-Konvention in Konflikt stehen; es ist aber nicht zu verkennen, dass deren Anforderungen nur dann Rechnung getragen wird, wenn die Organe diese Erweiterung vornehmen³⁹, so dass sich die Frage der Opportunität dieser Einschränkung in Art. 2 I VO 1049/2001 stellt.
- Anspruchsverpflichtete sind nach der VO 1049/2001 nur die Organe Rat, Kommission und Parlament. Andere Organe – wie die EZB oder der Ausschuss der Regionen – und selbständige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit – wie die Europäische Umweltagentur oder das Europäische Markenamt – fallen hingegen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung⁴⁰. Rechtlich unselbstständige, wenn auch in gewisser Weise selbständig arbeitende Gremien (wie z.B. diverse Ausschüsse) sind allerdings den jeweiligen Organen "zuzuordnen", so dass ihnen gegenüber die VO 1049/2001 Anwendung findet⁴¹. Soweit es also um Umweltinformationen, die sich im Besitz von nicht durch die VO 1049/2001 erfassten Organen geht, vermag die VO 1049/2001 allein nicht die korrekte Anwendung der Aarhus-Konvention zu gewährleisten. Denn nach dieser sind eben grundsätzlich jedenfalls alle Behörden mit hoheitlichen Aufgaben, wozu auch selbständige Gremien gehören, verpflichtet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche dieser sonstigen Gemeinschaftseinrichtungen im Rahmen ihrer Organisationsgewalt parallel zur VO 1049/2001 ausgestaltete Zugangsregelungen getroffen haben⁴², insbesondere auch die Europäische Umweltagentur⁴³, und dass in einer Erklärung des Parlaments und des Rates zur VO 1049/2001 bekräftigt wird, dass die "Agenturen und ähnliche vom Gesetzgeber geschaffene Einrichtungen" ebenfalls über Regelungen betreffend den Zugang zu

³⁹ Jedenfalls Rat und Kommission haben denn auch von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; die Regelung des EP ist noch abzuwarten. Vgl. zum Stand der Dinge *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 28; s. auch *Alasdair Roberts*, Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union, EPL 2002, 255 (265 ff.).

⁴⁰ Was durchaus zu bedauern ist. Vgl. *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 7, 29.

⁴¹ Vgl. im Einzelnen *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 30.

⁴² Vgl. *Bernhard Wegener*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 255, Rdnr. 9, m.w.N.

⁴³ S. den diesbezüglichen Beschluss vom 21.3.1997, ABl. 1997 C 282, 27.

Dokumenten verfügen sollen, die mit den Vorgaben der VO 1049/2001 in Einklang stehen⁴⁴.

- Der durch die VO 1049/2001 gewährleistete Zugangsanspruch bezieht sich auf alle Dokumente eines Organs, wobei der Begriff in Art. 3 VO 1049/2001 definiert wird. Diese Umschreibung fällt im Ergebnis sehr weit aus⁴⁵, so dass auch die in Art. 2 III Aarhus-Konventionen definierten Umweltinformationen darunter fallen.
- Auch die in der Art. 4 I-III VO 1049/2001 aufgeführten Ausnahmetatbestände⁴⁶ finden sich im Wesentlichen in Art. 4 III, IV Aarhus-Konvention. Ausgenommen ist die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik, die aber beim Zugang zu Umweltinformationen kaum jemals eine Rolle spielen dürfte, so dass die (mögliche) Berücksichtigung dieser Interessen nicht mit der Aarhus-Konvention in Konflikt geraten dürfte.
- Sodann stehen auch die in der VO 1049/2001 vorgesehenen Modalitäten des Zugangs⁴⁷ mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Einklang.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass gegen die (teilweise) Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 230 IV EGV der Rechtsweg eröffnet ist⁴⁸, so dass auch der Vorgabe des Art. 9 I Aarhus-Konvention Genüge getan ist.

Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die VO 1049/2001 zwar allein die vollständige Anwendung der Vorgaben der Aarhus-Konvention auf Unionsebene nicht zu gewährleisten vermag; sie steht einer solchen aber auch nicht entgegen. Nicht zu verkennen ist damit aber auch, dass die effektive Umsetzung der Aarhus-Konvention über die in der VO 1049/2001 enthaltenen Vorgaben hinaus noch weitere Maßnahmen im erwähnten Sinn sowie in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit (Art. 5 Aarhus-Konvention) – wobei die Regelungen betreffend der Europäischen Umweltagentur den Anforderungen der Aarhus-Konvention weitgehend gerecht werden dürften⁴⁹ – erfordert⁵⁰.

2. In Bezug auf den Mitgliedstaaten aufzuerlegenden Verpflichtungen

In Bezug auf die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten stellt sich zunächst die grundsätzliche Frage, ob die Gemeinschaft hier eigentlich dazu verpflichtet ist, den Vorgaben der Konvention bereits auf Gemeinschaftsebene

⁴⁴ ABl. 2001 L 173, 5.

⁴⁵ Zu allenfalls bestehenden Zweifelsfragen *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 35 ff.

⁴⁶ Ausführlich hierzu unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 35 ff.

⁴⁷ Ausführlich *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 62 ff.

⁴⁸ Zum Rechtsweg *Epiney*, in: Umweltinformationsrecht (Fn. 38), Rdnr. 108 f.

⁴⁹ Auf diesen Aspekt soll im Rahmen dieses Beitrages aber nicht weiter eingegangen werden.

⁵⁰ Daher ist es m.E. nicht zutreffend, zur Umsetzung der Aarhus-Konvention einen eigenen (zusätzlichen) Rechtsakt über den Zugang zu Umweltinformationen (auch aus rechtlicher Sicht) zu fordern. So aber *Butt*, Aarhus-Konvention (Fn. 9), 141 f.

nachzukommen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der völkerrechtlichen (a) und der gemeinschaftsrechtlichen (b) Ebene. Vor diesem Hintergrund sind denn auch die Rechtsetzungsvorhaben der Kommission zu sehen, die einerseits den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (c), andererseits Genehmigungen von potenziell umweltgefährdenden Projekten berühren (d)⁵¹.

a) Zur völkerrechtlichen Bindungswirkung der Aarhus-Konvention

Die völkerrechtliche Bindungswirkung von durch die Gemeinschaft abgeschlossenen Verträgen richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, insbesondere dem Völkergewohnheitsrecht⁵², soweit es sich dabei um Regeln handelt, die auf die Gemeinschaft ihrem Wesen nach anwendbar sind⁵³. Das allgemeine Völkerrecht geht jedoch davon aus, dass auch im Falle von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossener Abkommen die Gemeinschaft für die Erfüllung des gesamten Vertrages verantwortlich ist, es sei denn, es sei nach außen ganz klar erkennbar, dass sie zur Erfüllung bestimmter Verpflichtungen keine Kompetenz besitzt, was die Ausnahme darstellt⁵⁴. Wendet man diese Grundsätze auf die Aarhus-Konvention an, so ist die Gemeinschaft eben auch für die Umsetzung der Vorgaben auf mitgliedstaatlicher Ebene verantwortlich, und dies ungeachtet dessen, ob und inwieweit ihr hier entsprechende Kompetenzen zustehen.

b) Zur gemeinschaftsrechtlichen Ebene

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht könnte man sich sodann fragen, ob und inwieweit im Gefolge der Integration der Aarhus-Konvention in das Gemeinschaftsrecht – völkerrechtliche

⁵¹ Hinzuweisen ist im Übrigen auf die kürzlich verabschiedete RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30, die die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Plänen und Programmen regelt und den Mitgliedstaaten diesbezügliche Pflichten auferlegt, die den Vorgaben der Aarhus-Konvention Rechnung tragen dürften. Vgl. zur RL 2001/42 *Richard Macrory/Sharon Turner*, Participation Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law, CMLRev. 2002, 489 (501 ff.).

⁵² Völkergewohnheitsrecht gilt auch für die Gemeinschaft als Völkerrechtssubjekt. Vgl. unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH nur *Astrid Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, EuZW 1999, 5 (6).

⁵³ EuGH, Rs. 125-129/85, Slg. 1988, I-5233; EuGH, Rs. 286/90, Slg. 1992, I-6053, Rdnr. 11; EuGH, Rs. 327/91, Slg. 1994, I-3666, Rdnr. 24; *Jörg Ukrow*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 281, Rdnr.10; *Bruno Simma/Christoph Vedder*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Teil II, Art. 281, Rdnr.12.

⁵⁴ Vgl. nur *Jörg Ukrow*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 281, Rdnr.17; umfassend *Christian Pitschas*, Die völkerrechtliche Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, 2001, jeweils m.w.N.

Verträge werden mit ihrem Abschluss "integrierende Bestandteile" der Gemeinschaftsrechtsordnung⁵⁵ - die Gemeinschaft dazu verpflichtet ist, durch den Erlass entsprechender Rechtsakte dafür zu sorgen, dass die Vorgaben der Konvention auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Auf den ersten Blick könnte diese Frage allgemein verneint werden: Denn es geht ja um den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Zugang in Bezug auf mitgliedstaatliches Verhalten (Zugang zu Umweltinformationen bei mitgliedstaatlichen Behörden, Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf mitgliedstaatliche Entscheidungen und entsprechender Rechtsschutz), so dass man argumentieren könnte, nur die Mitgliedstaaten seien verpflichtet und für die Gemeinschaft bestehe letztlich kein Handlungsbedarf. Eine solche Argumentation greift jedoch zum Teil zu kurz: Zwar ist sie insofern sicherlich zutreffend, als es um allein durch mitgliedstaatliches Recht geregelte Sachverhalte geht; hier kann man den Schluss auf eine rein mitgliedstaatliche Verpflichtung, neben der für die Gemeinschaft kein Handlungsbedarf mehr besteht, sicherlich ziehen. Sobald aber die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich, der auch für die Aarhus-Konvention relevant ist, tätig wird, ist sie insoweit eben auch verpflichtet deren Vorgaben zu beachten und in den Rechtsetzungsakten zu berücksichtigen. Denn insoweit sind eben etwa Genehmigungsverfahren o.ä. durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determiniert, so dass diese zumindest grundsätzlich eben auch den Anforderungen der Aarhus-Konvention entsprechen müssen, besteht doch ansonsten die Gefahr, dass eine gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung der in den jeweiligen Rechtsakten enthaltenen Vorgaben mit einer Beachtung der sich aus der Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen in Konflikt gerät. Zudem könnte man argumentieren, dass die Gemeinschaft jedenfalls immer dann zum Tätigwerden verpflichtet ist, wenn sie selbst in dem entsprechenden Gebiet gesetzgeberisch aktiv wird und den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen auferlegt⁵⁶. Schließlich und vor allem spricht für diese Sicht die Überlegung, dass immer dann, wenn die Gemeinschaft im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention tätig wird, sie auch in diesem Maß sicherstellen muss, dass die Vorgaben der Konvention gemeinschaftsweit beachtet werden, würde doch die Aarhus-Konvention ihre Effektivität verlieren. Insgesamt sprechen also die besseren Argumente dafür, dass die Gemeinschaft im Falle ihres gesetzgeberischen Tätigwerdens im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention deren Vorgaben auch zu beachten hat. Der Anwendungsbereich der Konvention dürfte dabei immer schon dann betroffen sein, wenn die Gemeinschaft auf dem jeweiligen Gebiet gesetzgeberisch tätig wird, also insbesondere Rechtsakte über den Zugang zu

⁵⁵ Vgl. nur EuGH, Slg. 1974, 449; EuGH, Slg. 1991, I-6079; s. zur genauen Tragweite dieser Aussage m.w.N. *Epiney*, EuZW 1999 (Fn. 51), 5 (6).

⁵⁶ Nur am Rande sei erwähnt, dass für eine Berücksichtigung der sich aus der Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen schon auf Gemeinschaftsebene ebenfalls die Erwägung spricht, dass damit eine einheitlichere Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sichergestellt werden kann.

Umweltinformationen erlässt oder Vorgaben in Bezug auf Entscheidungen über potenziell gefährliche Aktivitäten formuliert⁵⁷.

c) Zur Revision der RL 90/313

Im Hinblick auf die Ratifikation der Aarhus-Konvention möchte die Kommission die RL 90/313 durch eine neue Richtlinie ersetzen, die insbesondere den Anforderungen der Konvention Rechnung trägt und zudem den bislang bei der Anwendung der RL 90/313 festgestellten Schwierigkeiten und neuen technologischen Entwicklungen Rechnung trägt⁵⁸. Der Vorschlag ist noch nicht angenommen, sondern hat gerade erst die zweite Lesung im Parlament durchlaufen, während derer das EP seine 47 Abänderungsvorschläge der ersten Lesung, die vom Rat ignoriert worden waren, wieder eingefügt hat⁵⁹. Vor diesem Hintergrund stützen sich die folgenden Ausführungen auf den (ursprünglichen) Vorschlag der Kommission⁶⁰.

Der Akzent der Neuerungen des RL-Vorschlags – im Vergleich zur RL 90/313 – liegt in folgenden Punkten, wobei auch und gerade den Vorgaben der Aarhus-Konvention entsprochen werden dürfte:

- umfassendere Definition des Anspruchsgegenstands (Umweltinformationen) in Art. 2 I RL-Vorschlag;
- genauere Vorgaben im Hinblick auf die Verpflichtung zur Verbreitung bestimmter Informationen unter aktiverer Nutzung moderner Computertechnologie (Art. 7 RL-Vorschlag);

⁵⁷ Die Kommission geht offenbar allgemein davon aus, dass die Gemeinschaft als solche verpflichtet ist, den Vorgaben der Aarhus-Konvention nachzukommen, vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM (2000) 402 endg., 5, wo sie ganz allgemein in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen festhält, dass "Gemeinschaftsmaßnahmen notwendig (sind), um den internationalen Verpflichtungen nachzukommen, die die Gemeinschaft mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Aarhus eingegangen ist, und um der Gemeinschaft die Ratifizierung des Abkommens zu ermöglichen". Sodann fährt sie fort: "Falls die Gemeinschaft untätig bliebe, könnte sie das Übereinkommen von Aarhus nicht ratifizieren, also ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen" (6). Diese Formulierung ist so zumindest ungenau, besteht doch keine völkerrechtliche Pflicht zur Ratifizierung. Im Übrigen hätte sich hier schon eine Auseinandersetzung mit der Frage aufgedrängt, warum denn die Gemeinschaft verpflichtet ist, den Zugang zu Umweltinformationen auch auf mitgliedstaatlicher Ebene sicherzustellen. S. auch die parallelen Ausführungen im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und RL 96/61, KOM (2000) 839 endg., 4.

⁵⁸ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM (2000) 402 endg., im Folgenden: RL-Vorschlag.

⁵⁹ Vgl. Agence Europe vom 3./4.6.2002, 16. Die Vorschläge des Parlaments beinhalten insbesondere strengere Fristsetzungen für die Informationsübermittlung, die Gewährleistung, dass die von den Behörden in Rechnung gestellten Kosten die derzeitigen Kosten für die Vervielfältigung der verlangten Dokumente nicht überschreiten, und die Kostenfreiheit der Information, die als Antwort auf angemessene Anträge geliefert wurde.

⁶⁰ Hierzu auch *Ulrich M. Gassner/Christian Pisani*, Umweltinformationsanspruch und Geheimnisschutz – Zukunftsperspektiven, NuR 2001, 506 ff.; *Wilsher*, EPL 2001 (Fn. 4), 671 (689 f.).

- ausdrückliche Ausweitung des Kreises der Verpflichteten auch auf Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit Auswirkungen für die Umwelt erbringen (Art. 2 II RL-Vorschlag), womit der Vorschlag wohl über die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinausgeht⁶¹;
- Verpflichtung zur Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Weitergabe von Informationen mit dem Einzelinteresse an der vertraulichen Behandlung (Art. 4 II RL-Vorschlag);
- Präzisierung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses (Informationen über gemeinschaftsrechtlich geregelte Emissionen, Ableitungen oder sonstiges Freisetzen von Stoffen in die Umwelt sollen jedenfalls nicht darunter fallen), Art. 4 II RL-Vorschlag⁶²;
- ausdrückliche Verpflichtung der Behörden zur auszugsweisen Zugänglichmachung der Dokumente im Falle eines nur teilweisen Greifens von Ausnahmetatbeständen (Art. 4 III RL-Vorschlag);
- präzisere Umschreibung gewisser Modalitäten und der Gebühren (Art. 3 II, III, IV, 4 IV, 5 RL-Vorschlag);
- Präzisierung der Vorgaben an die Eröffnung des Rechtsweges (Art. 6 RL-Vorschlag).

d) Zur Genehmigung potenziell umweltgefährdender Projekte

Auch im Hinblick auf die Umsetzung der zweiten und der damit in Zusammenhang stehenden dritten Säule der Aarhus-Konvention (Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Projekten und Rechtsschutz) hat die Kommission einen entsprechenden Richtlinienvorschlag vorgelegt⁶³. Erklärte Zielsetzung des RL-Vorschlags ist es, alle gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, deren Erlass zur Erfüllung der sich aus Art. 6, 7 Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen notwendig ist, zusammenzufassen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich denn auch die teilweise parallele Abfassung der Änderungsvorschläge der beiden RL 85/337 und 96/61.

Im Einzelnen betrifft der RL-Vorschlag folgende Bereiche:

- Zunächst sollen eine Reihe von Richtlinien dahingehend modifiziert werden, dass die Öffentlichkeit bei den dort vorgesehenen Plänen und Programmen zu informieren ist, ihr Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt werden (Art. 1 i.V.m. Anhang I RL-Vorschlag).

⁶¹ Ebenso *Wilsher*, EPL 2001 (Fn. 4), 671 (689 f.).

⁶² Vgl. umfassend zu dem Aspekt des Geheimnisschutzes in dem Richtlinienvorschlag *Gassner/Pisani*, NuR 2001 (Fn. 60), 506 (508 ff.).

⁶³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und RL 96/61, KOM (2000) 839 endg., im Folgenden: RL-Vorschlag.

Hiermit soll den (normativ schwach ausgeprägten) Vorgaben des Art. 7 Aarhus-Konvention Rechnung getragen werden.

- Sodann sollen die UVP-Richtlinie⁶⁴ und die IVU-Richtlinie⁶⁵ modifiziert werden (Art. 2, 3 RL-Vorschlag), dies im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 6 Aarhus-Konvention, beziehen sich doch beide Richtlinien – allerdings mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – auf die Genehmigung von potenziell umweltgefährdenden Tätigkeiten⁶⁶. Dabei fallen die Modifikationsvorschläge für beide Richtlinien weitgehend parallel aus, so dass sie hier zusammen erörtert werden können. Wesentlich sind dabei folgende Aspekte:
 - Die Begriffe der "Öffentlichkeit" sowie der "betroffenen Öffentlichkeit" werden entsprechend den in der Aarhus-Konvention enthaltenen Definitionen umschrieben (Art. 2 Ziff. 1, Art. 3 Ziff. 1 b) RL-Vorschlag).
 - Die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 II, III RL 85/337, Art. 15 RL 96/61) sollen an Art. 6 Aarhus-Konvention angepasst werden, wobei sich der RL-Vorschlag auch in den Formulierungen sehr stark an die Aarhus-Konvention anlehnt (Art. 2 Ziff. 2, Art. 3 Ziff. 3 i.V.m. Anhang V RL-Vorschlag). Jedenfalls soll es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die genauen Vorkehrungen für die Information der Öffentlichkeit (Art der Bekanntmachung usw.) festzulegen.
 - In der UVP-Richtlinie sollen die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen teilweise neu gefasst werden (Art. 2 Ziff. 3, 4 RL-Vorschlag), dies im Hinblick auf eine auch bei Projekten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen effektive Öffentlichkeitsbeteiligung. Entsprechend sollen die Bestimmungen der IVU-Richtlinie in Bezug auf grenzüberschreitende Konsultationen bei Projekten mit möglichen nachteiligen grenzüberschreitenden Auswirkungen teilweise neu formuliert werden (Art. 3 Ziff. 5 RL-Vorschlag), allerdings etwas weniger weitgehend als in der UVP-Richtlinie, was insofern zu bedauern ist, als damit die Regeln über grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Richtlinien nicht parallel ausgestaltet sind⁶⁷.
 - Schließlich und wohl von besonderer Bedeutung sind die vorgesehenen Modifikationen in Bezug auf den durch die Mitgliedstaaten zu gewährleistenden

⁶⁴ RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

⁶⁵ RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

⁶⁶ Im Übrigen stimmen die Verzeichnisse des Anhangs I der Aarhus-Konvention und der Anhänge der RL 85/337 und der RL 96/61 weitgehend überein. Vgl. auch KOM (2000) 839 endg., 9.

⁶⁷ Vgl. hierzu insbesondere *Macrory/Turner*, CMLRev. 2002 (Fn. 51), 489 (508 ff.), die auch auf die hier teilweise bestehende Rechtsunsicherheit in Bezug auf die genaue Reichweite der Beteiligungsrechte hinweisen.

Rechtsschutz: Art. 2 Ziff. 5, Art. 3 Ziff. 4 RL-Vorschlag enthalten parallel formulierte Bestimmungen:

"Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass die betroffene Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen Stelle hat, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten."

Ableiten kann man aus dieser Formulierung nur, dass letztlich alle Genehmigungsentscheidungen über die in den Anwendungsbereich der beiden Richtlinien fallenden Vorhaben im Rahmen einer (quasi-) gerichtlichen Überprüfung durch die "betroffene Öffentlichkeit" auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können müssen. Damit verfolgt die Kommission also die in Art. 9 II Uabs. 1 Ziff. a) Aarhus-Konvention vorgesehene Variante, so dass es den Mitgliedstaaten nicht mehr möglich ist, im Anwendungsbereich der beiden Richtlinien auf die Variante des Art. 9 II Uabs. 1 Ziff. b) Aarhus-Konvention (Notwendigkeit einer Rechtsverletzung) zurückzugreifen. M.a.W. wird hier nunmehr ausdrücklich eine Art europarechtliche Interessentenklage eingeführt, ist doch unter betroffener Öffentlichkeit die von einem "Genehmigungsverfahren (wahrscheinlich) betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran" zu verstehen, und zudem haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, per definitionem ein solches Interesse, so dass damit obligatorisch eine umweltrechtliche Verbandsklage – immer begrenzt auf den Anwendungsbereich der beiden Richtlinien – einzuführen ist bzw. wäre.

Da der RL-Vorschlag in Bezug auf den Prüfungsumfang auf die Formulierung der Aarhus-Konvention zurückgreift (die "materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit" muss Gegenstand der Klage sein können) kann in Bezug auf diesen Aspekt auf die obigen Ausführungen im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention⁶⁸ verwiesen werden: Gegenstand der Prüfung muss demnach nicht zwingend die Rechtmäßigkeit der Genehmigung insgesamt sein, sondern eine Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs auf die im Interesse der Kläger liegenden Vorgaben ist möglich.

IV. Schluss

Insgesamt fällt auf, dass sich die Umsetzungspläne der Kommission sehr eng an die Aarhus-Konvention anlehnen und häufig auch dieselben Formulierungen verwenden. Dies vermag

⁶⁸ Oben II.3.b).

auch deshalb nicht zu überraschen, als die Kommission bei den Verhandlungen, die zur Aarhus-Konvention geführt haben, eine wichtige Rolle gespielt hat.

Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Umsetzung insbesondere die in KOM (2000) 839 endg. vorgesehene doch recht weitgehende Verankerung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gerichtlichen Zugang zu gewähren, die letztlich im Einklang mit den sonstigen, in diesem Bereich auf Gemeinschaftsebene zu beobachtenden Entwicklungen steht⁶⁹. Zu begrüßen ist dies schon deshalb, weil damit die Auseinandersetzungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen Einzelnen gerichtlicher Zugang bei Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben im Bereich des Umweltrechts zu gewähren ist, jedenfalls teilweise einer Klärung zugeführt werden. Es ist aber nicht zu übersehen, dass insbesondere der Begriff der "betroffenen Öffentlichkeit" jedoch durchaus nicht sehr scharf ist, so dass hier erst die Praxis gewisse Anhaltspunkte für seine Konkretisierung zu liefern vermag. Immerhin sei in diesem Zusammenhang aber bemerkt, dass Ziel und Zweck der Aarhus-Konvention und der diesbezüglichen Umsetzungspläne der Kommission dahin gehen, dass die Öffentlichkeit relativ weit einzubeziehen ist, so dass eine zu enge oder gar einschränkende Auslegung dieses Begriffs wohl weder mit den Vorgaben der Konvention noch mit denjenigen des Gemeinschaftsrechts – sollte der Vorschlag der Kommission in der vorgeschlagenen Form verabschiedet werden – in Einklang stünde.

⁶⁹ Zu den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf den gerichtlichen Zugang m.w.N. *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 333 ff.; *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 (386 ff.).